

Liberalismens dobbelte ansigt i reformeringen af velfærdssamfundet

Erik Christensen

Udviklingstendensen i det danske velfærdssamfund har i de senere år været klar: Der er sket betydelige opstramninger, der har forværret vilkårene for de arbejdsløse og marginaliserede: Dagpengeperioden er sænket fra otte til fire år. Samtidig er den gennemsnitlige kompensationsgrad ved ledighed faldet mere end i de fleste lande. Dertil er arbejdspligten blevet skærpet, således at den i dag hører til de skrappeste i hele Europa. Det er sket samtidig med at der er sket et paradigmeskift i den økonomiske teori og i de økonomisk-politiske strategier. Hvor arbejdsløshed tidligere især blev set som en samfundskonjunkturrelt problem, bliver det i dag i højere grad set som et strukturelt problem, hvor incitamentsstrukturen er en væsentlig faktor. Hvor man tidligere især så på samfundets efterspørgsel efter arbejdskraft som afgørende for beskæftigelsen, ser man i dag på den enkeltes villighed til at udbyde sin arbejdskraft som afgørende.

Denne udvikling er ikke alene skabt af den nuværende borgerlige regering men blevet lagt af den tidligere socialdemokratiske regering. Som kort berørt indledningsvis synes denne tendens og problemforståelse at fortsætte, hvilket ses af det kommissorium regeringen har givet den nye Velfærdskommission. Selvom den valgte strategi ikke har løst velfærdssamfundets arbejdsfordelings- og marginaliseringsproblemer, lægger man op til en forsættelse af linien. Det vil formodentlig betyde, at ”medicinen” forværre sygdommen.

Modsigelsen mellem de gode liberale ideer og den danske velfærdsvirkelighed

De fleste vil umiddelbart mene, at de udviklingstræk, der er blevet beskrevet i denne antologi er udtryk for eller i fuld overensstemmelse med regeringens liberale ideologi. Det kan der imidlertid stilles et stort spørgsmålstegn ved. Hvis man nærlæser Venstres principprogram: ”Mennesket frem for systemet” (1995) forekommer der mange gode liberale ideer, der synes at stride voldsomt imod den danske velfærdsvirkelighed, der her er blevet kortlagt.

For det første tales der om "mennesket frem for systemet", men i praksis indrettes velfærdssamfundet som nogle systemer, der går forud for mennesket. I principprogrammet hedder det, at mennesket trives bedst i "frihed under ansvar", og at "frihed betyder fravær af tvang". "Hvis mennesket berøves det personlige ansvar bliver det umyndiggjort, magtesløst og ansvarsløst", derfor har hvert menneske efter det liberale menneskesyn "ret til ansvar for sit eget liv".

Antologiens to fortællinger illustrerer eksemplarisk, hvad der kan ske, når konkrete mennesker kommer i klemme i arbejdsmarkeds- og socialsystemet. Nu formår imidlertid både "Jens-Rune" og "Didrik" at udfordre og afsløre systemet, hvad mange andre klienter ikke har humør og ressourcer til. Mere generelt viser både Lise Ehlers og Nanna Mik-Meyer, at systemerne (sygedagpengeregler og revalideringsregler) skaber klienter, der bliver fanget i systemerne.

Den grundlæggende årsag er at indkomst (og dermed frihed) knyttes til normalt lønarbejde. Så længe der findes en permanent arbejdsløshed, vil der altid være en større eller mindre gruppe af mennesker, der bliver klemt og bevæger sig rundt mellem forskellige overførselsindkomster, fordi de hverken kan få normalt arbejde eller få en pension. Problemet kunne løses, hvis koblingen mellem indkomst og lønarbejde (aktivering) blev løsnet.

For det andet hyldes i principprogrammet retssikkerhed og gennemsikuelighed i lovgivningen, men i praksis hersker der retsusikkerhed og uoverskuelighed. Man siger, at "lovenes antal skal begrænses", og at de skal "være klare, entydige og forståelige" for at "værne borgernes retssikkerhed og beskytte mod vilkårlighed". På trods af disse meget fornuftige synspunkter findes der næsten ikke noget forvaltningsområde i velfærdssamfundet som er så uoverskueligt og modsætningsfyldt som arbejdsmarkeds- og socialområdet. Nina von Hielmcrone viser, at nye EDB systemer har muliggjort en mere kompliceret lovgivning, og dermed været med til at øge retsusikkerheden. En forenkling af systemerne er mange gange blevet foreslået af eksperter i kommissioner og af enkelte politikere. Venstre taler også i sit principprogram om "en gennemgribende reform af velfærdssystemet". De sidste finanslovsforhandlinger viser imidlertid, at ingen af de politiske partier har konkrete ideer til, hvorledes det kan gøres eller tør komme med udspil hertil.

For det tredje hyldes statens neutralitet i forhold til forskellige livsformer som princip i principprogrammet, men i praksis fremmes én normal lønarbejdslivsform. En grundtanke i liberal politisk tænkning er, at staten (det offentlige) så vidt mulig skal være neutral i forhold til borgernes mulighed for at vælge erhverv og livsform. Det udtrykkes i Venstres principprogram på den måde, at liberal frihed og frisind indebærer menneskers ret til frit at tænke, tro og tale og frihed til ”at vælge sin livsform” eller ”retten til at leve sit eget liv”. Og man tilføjer, at folkestyre også er, ”at lade folk selv bestemme uden politisk indblanding”.

I de senere års arbejdsmarkeds- og sociallovgivning er det, der er blevet kaldt ”et arbejdsmarkedsprincip” i stigende grad blevet dominerende, som påvist i flere artikler. Det betyder for det første, at man kun erhverver rettigheder, hvis man er tilknyttet arbejdsmarkedet, for det andet at alle bestræbelser går ud på at presse mennesker ud på arbejdsmarkedet, og endelig at fastholde og cementere lønarbejdets dominans i forhold til andre aktiviteter.

Men hvorledes skal man forstå denne frihed til at vælge livsform? Skal der gives økonomisk mulighed for at vælge andre livsformer end lønarbejdslivsformen? Nogle mennesker får en indkomst fra formue uden at arbejde. Nogle er altså i stand til at erhverve en indkomst, uden at der er knyttet en arbejdspligt til denne. Det er almindeligt accepteret i samfundet, at nogle få heldige får ”betalt arbejdsfrihed”, mulighed for frit at vælge livsform. Hvis Venstre var konsekvent i sin valgfrihedsideologi gik det ind for en generel ret til ”betalt arbejdsfrihed” uden arbejdspligt. Ellers betyder det, at valget af livsform kun gælder de rige, mens de fattige er tvunget ind i lønarbejds- eller klientlivsformen.

For det fjerde hyldes fællesskabets ansvar over for de svage i principprogrammet, men i praksis svingtes minoriteterne og de marginaliserede grupper.

Alle moderne liberale politiske partier går ind for at staten (fællesskabet) har forpligtelser i forhold til dem, der ikke kan klare sig selv i samfundet. Hos Venstre hedder det endda, at man har ”en moralsk forpligtelse til at bistå den, der ikke kan både privat og via samfundet”. Og det uddybes på den måde, at dem, der ikke kan klare sig selv har krav på en ”ordentlig hjælp”, således at de ”sikres en tilværelse, som er indrettet efter den enkeltes behov.”

I de sidste år er det blevet klart, for det første, at der er ”hul” i det sociale system d.v.s. man kan stå uden nogen ret til social understøttelse, for det andet, at gruppen af asylsøgere får en lavere hjælp (starthjælp) end danske borgere. Endelig tolkes vores sociallovgivning af myndighederne på den måde, at man ikke har krav på hjælp, hvis man er utilfreds med aktiveringen og nægter den. Der findes altså ikke en ubetinget ret til en overlevelseshjælp.

For det femte fremhæves valgfriheden, som et centralt element i den moderne liberalisme. Et centralt træk ved Venstres ideologi i de senere år er ideen om frihed som ”valgfrihed”, der forstås som frihed til selv at ”administrere velfærden”, friheden til at ”vælge mellem offentlige og private løsninger”. For at realisere denne ide, taler man om ”at omdanne institutionstilskud til persontilskud”.

Men her er det bemærkelsesværdigt, at denne valgfrihed netop ikke eksisterer på arbejdsmarkeds- og socialområdet. Aktiverede kan ikke vælge, om de vil lade sig aktivere igennem det kommunale aktiveringssystem, tage en uddannelse, passe deres egne børn eller lave frivilligt social arbejde for lokalsamfundet eller foreninger.

For det sjette taler principprogrammet om et liberalt krav om en moderne omkostningseffektiv offentlig sektor, hvilket står i modsætning til det faktiske ressourceforbrug på arbejdsmarkedsområdet.

Et gennemgående borgerligt politisk krav specielt fra Venstre har været at den offentlige sektors vækst skal stoppes, og at der skal ske en modernisering af den offentlige sektor, der kan gøre den mere effektiv. Man vil ”give offentlige institutioner stærke incitamenter til at fremme fornyelse og omstilling, reducere omkostninger og forbedre service”.

Som Jørgen Elm Larsen og Erling Frederiksen omtaler, viser forskellige undersøgelser, at aktiveringsindsatsen er meget dyr (omkr. 20 mia. kr. pr. år eller 1,5 % af BNP) samtidig med at den reelle beskæftigelseseffekt er lille. Det viser, at man ikke får ret meget ”beskæftigelse for pengene”, som man siger. Erling Frederiksen kommer her med forskellige bud på årsager til at denne aktivitet alligevel opretholdes i så stort omfang.

Modsatningen mellem Venstres økonomiske og politiske liberalisme

Samlet set findes der altså mange argumenter for at Venstres ideologi står i modsætning til en række centrale udviklingstræk i den velfærdsstatlige udvikling. Det kan altså ikke være alle dele af den liberale ideologi, som Venstre skilter med i sit principprogram, der har været styrende for udviklingen. Her kan det være vigtigt at skelne mellem en økonomisk og en politisk liberalisme, som Jørn Loftager gør opmærksom på, på grund af den store forskel i deres menneskesyn og politisk strategi. Den politiske liberalisme lægger vægt på lige behandling og lige medborgerstatus, mens den økonomiske liberalisme lægger vægt på optimering af den enkelte forbruger og producents situation og en effektivisering af den offentlige sektor. Her kan man sige, at regeringens faktiske politik i meget højere grad har været præget af en økonomisk liberalisme, mens den ideologiske politik, som partiet giver udtryk i store dele af principprogrammet, i langt højere grad er præget af en politisk liberalisme.

Det sås også tydeligt, da regeringen i august 2003 offentliggjorde et supplerende regeringsgrundlag, hvor man lancerede det nye ideologiske slogan: ”Noget for noget”. Det overordnede princip var, at man på en lang række områder vil tydeliggøre samspillet mellem det offentlige og borgerne, således at borgerne kan se og mærke forskellen på god og dårlig opførsel. I regeringens korte programerklæring hed det: ”De, der kan og vil, skal belønnes. De, der kan og ikke vil, skal mærke konsekvenserne. De, der ikke kan, skal hjælpes”.

I ”noget for noget” tankegangen ligger implicit et bestemt menneskesyn og syn på staten. Mennesket ses som et passivt nyttemaksimerende væsen, der lader sig lede af de økonomiske og politiske incitament, der udstikkes af staten, og regeringen (staten) ses som den instans, der fastlægger, hvad der er godt for menneskene. Spørgsmålet om holdningsændringer bliver til et spørgsmål om, hvilke teknikker man skal bruge for at opnå adfærdsændringer. Man forventer så efterfølgende at folk ændrer holdninger, når man har fået dem til at ændre adfærd. Man lægger ikke direkte op til en holdningsmæssig debat og diskussion af holdninger og værdier, men forsøger i stedet at udmønte nogle operationelle målsætninger, som man så efterfølgende forsøger at få folk til adfærdsmæssigt at indrette sig efter. Man undgår en åben offentlig diskussion af den overordnede målsætning og forskellige midler til at opnå denne målsætning. Både mål og midler fastlægges

autoritativt af regeringen, således at befolkningen aldrig direkte spørges om de tilslutter sig disse mål. De ”lokkes” og ”skræmmes” blot til at indrette deres adfærd, som regeringen gerne vil have. Det bliver aldrig et spørgsmål om en åben offentlig kulturkamp, hvor forskellige ideologiske linier sættes op overfor hinanden.

Dette menneskesyn og syn på staten strider voldsomt med det klare politisk liberale menneskesyn, som Anders Fogh Rasmussen tegnede i sin berømte bog: ”Fra socialstat til minimalstat” (1993) for 10 år siden. Her var Anders Fogh Rasmussens væsentligste budskab, at liberalismen ikke skulle begrundes økonomisk (effektivitetsmæssigt), men etisk.

Derfor indledte Fogh også sin bog med en lille historie fra den tjekkiske præsident og tidligere systemkritiker Vaclav Havels essay: ”De magtesløse magt” om grønthandleren, der anbringer et lille skilt i sit udstillingsvindue med slagordet ”proletarer i alle lande, forener eder”. Skiltet var hans beskyttelse imod systemet. For Anders Fogh udtrykker denne historie i en nøddeskal indholdet i menneskets slavenatur. For selvopretholdelsens skyld underkaster grønthandleren sig lydigt sin herre, staten. Det karakteristiske for slaven er, at for ham er materiel sikkerhed vigtigere end åndelig og moralsk integritet.

Fogh Rasmussen bruger denne historie til en påstand om, at vi i det moderne velfærdssamfund befinder os lidt i en parallel situation. Der findes mange mennesker, som har ”deponeret ” deres frihed i staten. De underkaster sig lydigt deres herre, bureaukraten eller politikerens. De er ikke villige til at sætte deres eksistens ind for en sag. De er ufrie mennesker, der opfører sig som slaver, som bøjer nakken for systemets bud. Fogh går så langt som at sige, at denne ynkelige slavenatur gennemsyrrer hele det danske samfund. (s. 14). Danskernes liv er blevet statsliggjort.

Overfor det stiller Fogh Rasmussen sin politisk liberale vision og budskab. Liberalisme er ikke spørgsmål om effektivitet, om størst mulig nytte, om hensigtsmæssighed, men om en menneskeopfattelse. Frihed er det helt afgørende for, at man kan træffe moralske valg, hvorfor han også gik så langt som at tale om at mennesket har ”absolutte og ukrænkelige naturlige rettigheder” (s. 8). Det er også bemærkelsesværdigt, at Anders Fogh Rasmussen i bogen beklagede sig over ”at vi er voldsomt materialistiske i vores tankegang. Vi betragter omverdenen, som om motiverne udelukkende er økonomiske. Men det er en fatal fejl. Vi bør indse, at mennesket ikke blot har behov

for materiel selvopholdelse, men også har behov for respekt eller anerkendelse, og at mennesket føler, at de fortjener respekt, fordi de er i besiddelse af en vis værdi eller værdighed. Hvis vi ikke indser, at mennesket har andre behov end materiel bekvemmelighed, så suspenderer vi det helt grundlæggende i det at være menneske”(s. 222-223).

Fogh Rasmussens liberalisme er her en ”rettighedsliberalisme”, der altid lader ”det enkelte menneskes frihedsrettigheder veje tungere end penge” (s. 8). Den form for liberalisme sættes skarpt op overfor ”nyttelæren” eller utilitarismen, hvor man stræber efter den størst mulige lykke for det størst mulige antal. Fogh siger endda, at nyttelæren har ført liberalister på ”et katastrofalt vildspor”, fordi den har lagt grunden til kollektivismen, som har hærget de europæiske samfund i det 20. århundrede.

Fogh Rasmussens indvending imod nyttelæren er, at hvis vi accepterer, at den samlede nytte skulle stå over det enkelte menneskes absolutte rettigheder, kunne man komme til absurde resultater som f.eks. at retfærdiggøre en forbrydelse, hvis forbryderens nytte var større end offerets tab. (s. 45-47) Desuden ser han store måleproblemer i nyttelæren. Der findes ingen objektiv målestok for gevinster og tab. Derfor kalder han også cost-benefit analyserne som værende udtryk for kollektivistisk tankegang, som ser helt bort fra individuelle forskelle i menneskenes prioritering af værdier. Den forudsætter en central myndighed som har autoritet til at fastsætte og kvantificere gevinster og tab ved forskellige indgreb i frihedsrettighederne. (s.47).

Vender vi nu blikket tilbage til den ”noget for noget” filosofi, som Fogh i dag bygger sin politik på og sammenligner den med de to forskellige former for liberalisme, som Fogh satte op overfor hinanden i sin bog fra 1993, slår det, at ”noget for noget” filosofien ligger i tråd med den nyttefilosofi, som Fogh så voldsomt tog afstand fra tidligere.

I ”noget for noget” filosofien står staten overfor de nyttemaksimerende og koldt beregnende mennesker, der indretter sig efter de stimuli, som udsendes af staten. Det er automatiserede og ufrie mennesker, der lader sig lede af gevinster og omkostninger og kun gør, hvad der kan betale sig.

Hvor Fogh Rasmussen tidligere tog udgangspunkt i friheden, det enkelte menneskes absolutte ukrænkelige rettigheder overfor staten, tager han nu udgangspunkt i statens effektivitet. Hvorledes

kan man mest effektivt ændre borgernes adfærd igennem en incitamentspolitik, der er båret af en nyttefilosofi. Hvor Fogh tidligere tog afstand fra den økonomiske menneskeopfattelse og forsøgte at give liberalismen en etisk dimension ved at appellere til friheden og værdigheden i mennesket, kunne man lidt polemisk sige, at han i sin nye ”noget for noget” filosofi appellerer til menneskets ”slavenatur”, som han mente blev fremelsket i de tidligere kommunistiske systemer og de socialdemokratiske velfærdsstater.

Det danske arbejdsmarked er i dag indrettet således, at det ikke er nok for de arbejdsløse at påtage sig anvist arbejde. De skal også aktivt vise, at de er i besiddelse af den rette indstilling i skrift og tale. Hvis du ikke kan formulere jobønsker vil det betyde tab af forsørgelsesgrundlag. Mange står altså i helt samme situation som den lille grønthandler i de kommunistiske systemer. Man skal vise at man lydigt underkaster sig statens direktiver for selvopholdelsen og den materielle sikkerheds skyld.

Venstre og valgfrihed til og i aktivering

Hvorledes forholder det sig så med de løsningsforslag på velfærdssamfundets arbejdsfordelings- og marginaliseringsproblemer, som bliver foreslået i denne antologi, set i forhold til den politiske liberale ideologi?

Det er ikke alle artikler der indeholder forslag til løsninger af de problemer, der afdækkes. Men tendensen er klar. Alle vender sig mere eller mindre mod den øgede tvang i aktiveringssystemet. Mere positivt taler nogle om at skabe ligebehandling dels mellem de almindelige lønmodtagere og de aktiverede dels mellem flygtninge/indvandrere og danskere og om større valgfrihed i aktiveringen. Dernæst foreslår flere sikringen af en ubetinget ret til en basisindkomst (borgerløn), som et afgørende redskab til at sikre en frihed for alle. Men ikke alle er enige i den ubetingede borgerløns mulighed eller fordele, hvorfor nogle i stedet foreslår borgerarbejde og indførelse af et ”klippekort”.

Hvorledes stiller disse forslag sig til en politisk liberalistisk forståelseshorisont? Står de i modstrid med den eller kan de tænkes sammen? Som Jørn Loftager gør opmærksom på, har den universelle velfærdsstat i høj grad været forenelig med en politisk liberalisme. Den har sikret en lige behandling

af borgerne og sikret en vis økonomisk uafhængighed, hvilket både har forhindret en stigmatisering og været fremmede for markedsmekanismen.

Selvom det i dag i Venstre er kættersk at tale om borgerløn, har tanken været luftet mere gange af fremtrædende Venstre politikere. I slutningen af 1970erne foreslog statsminister Anders Fogh Rasmussen ("Kampen om boligen", 1977) et skatte- og tilskudssystem i form af en negativ indkomstskat med en garanteret minimumsindkomst. Det var bl.a. inspireret af de amerikanske tanker om negativ indkomstskat. Samtidig gjorde integrationsminister Bertel Haarder sig til talsmand for, at boligtilskuddet med tiden blev afløst af »et persontilskud, medborgerløn, tryghedsydelse eller hvad man nu vil kalde det« ("Danskerne år 2002", 1977). Senere har Venstres socialpolitiske ordfører, Eva Kjær Hansen i 1992 i Vestkysten i forbindelse med hvordan vi får mere tid til familien og hinanden, forslået, at folk der ikke ønsker at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, skal kunne vælge borgerløn. Op til Venstres landsmøde i september 1995 var der en debat i partiet om borgerløn. LOF (Liberalt Oplysningsforbund) havde kørt en oplysningskampagne om "Det arbejdsfrie menneske", og grupper heromkring ønskede at Venstre skulle gå ind for borgerløn. Partiledelsen ønskede imidlertid, at man i principprogrammet gik imod borgerlønstanken. Partiledelsen sejrede, og der kom i principprogrammet til at stå, at "Venstre er imod en borgerløn, hvor den enkelte får en ret til en ydelse fra staten uden et modsvarende krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet."

Sammenholdt med Venstres stærke interesse i at udvikle valgfriheden, var det ikke utænkelig, at man i fremtiden blev tvunget til også at diskutere valgfrihed på aktiveringsområdet.

I valgkampen i november 2001 formåede Anders Fogh Rasmussen at koble sin valgfrihedsfilosofi sammen med ideerne om lighed og solidaritet. På sundhedsområdet blev det ikke et spørgsmål om valgfrihed mellem offentlig og privat, men hovedsagelig mellem offentlige institutioner og at borgeren blev udstyret med lige ressourcer uanset privat pengepung. Anders Fogh talte om et specielt socialt ansvar. Vi skulle have samme valgfrihed (som medborgere) uanset indkomst og formue. Det var nye toner fra Venstre.

Tænk, hvis dette valgfrihedsprincip også blev overført til social- og arbejdsmarkedsområdet, således at kontanthjælpsmodtagere også fik en reel valgfrihed. I dag bindes de til at levere et

arbejde til det offentlige monopol (det kommunale beskæftigelsessekretariat) og gives ikke nogle valgmuligheder i forhold til andre offentlige opgaver og private løsninger. Hvorfor skal kontanthjælpsmodtagere ikke kunne vælge at stå til rådighed for enten det kommunale aktiveringsarbejdsmarked eller for familierne eller lokalsamfundet?

Venstre ser gerne, at "opgaver løses på privat initiativ af den enkelte, familien, private virksomheder og private organisationer". Det forekommer ikke indlysende og konsekvent ud fra Venstres egne ideer, at kontanthjælpsmodtagerne ikke får mulighed for at stå til rådighed for netop disse opgaver.

Anders Fogh Rasmussen har tidligere begrundet aktiveringspligten med, at man kun skal have »frihed til at bruge egne penge og ikke andres penge« (Information, 22/9 1995). Logikken er, at bistandshjælpen er en overførselsindkomst (andres penge), hvorfor man kan kræve en arbejdspligt. Men et persontilskud (reelt eller fiktivt) til børnepasning, hjemmehjælp, sygehusbehandling er også skattepenge (andres penge), og her skal man nu på nogle områder have en retmæssig valgmulighed. Det forekommer inkonsekvent, at Venstre kun vil give valgmuligheder på nogle områder.

Analysen af Venstres ideologi viser, at der kan fremdrages væsentlige liberale argumenter for at gå en anden vej end den der i øjeblikket dominerer. I stedet for at målrette overførselsindkomsterne til de svage, kunne man tværtimod rationalisere dem og gøre dem mere universelle. I stedet for at sænke overførselsindkomsterne for at det kan betale sig at arbejde, kunne man fjerne modregningsreglerne. I stedet for øget kontrol kunne man give øget valgfrihed. I stedet for at lægge vægten på pligterne i medborgerskabet kunne man igen lægge vægt på rettighederne bl.a. retten til en økonomisk sikkerhed og i stedet for lægge vægt på skærpelse af arbejdspligten kunne man lægge vægt på en skærpelse af skattepligten, som et led i styrkelse af medborgerskabet. Alt det ville være gode politisk liberale foranstaltninger.

Afslutningsartikel i bogen: Erik Christensen: Velfærd på vildspor: Modsigelser i velfærdssamfundet. København: Frydenlund. 312 s.

